# CAPÍTULO 1

# Dos universos laborales

CUATRO EPISODIOS, en principio sin relación aparente, se combinan para mostrar la peculiar situación de la acción del gobierno en la economía de los Estados Unidos. Tres de las historias son totalmente desconocidas, incluso en el momento de suceder en la primera década del siglo XXI, mientras que la cuarta apareció en casi todas las portadas y pantallas de televisión. Se podrían presentar infinidad de ejemplos sobre este tema, pero cuatro deberían ser suficientes para caracterizar este escenario.

LAS AMBICIONES DE LA SOLDADO LYNCH: En los tensos primeros días de la guerra de Irak, los estadounidenses estaban cautivados, animados y encantados con la historia de la soldado de primera clase Jessica Lynch. Una voluntaria rubia encantadora que había crecido –aunque a sus diecinueve años, apenas había alcanzado la edad adulta– en una miserable aldea de Virginia Occidental. La soldado Lynch formaba parte de un convoy de camiones que sufrió una emboscada en Nasiriya y fue capturada. Durante días, su foto fue la cara pública de las fuerzas armadas de los Estados Unidos en esta guerra nueva y extraña. Los comunicados de prensa del Pentágono hicieron correr la voz de que había caído en combate mientras disparaba con su M-16 hasta que se le atascó y se vio superada por el enemigo. Ocho días más tarde, las Fuerzas Especiales desarrollaron una espectacular incursión a medianoche para liberar a la soldado Lynch del hospital donde estaba retenida. Un equipo de cámaras que acompañaba al equipo de rescate grabó su pálida sonrisa mientras sus camaradas, fuertemente armados, la llevaban en camilla hacia un helicóptero con una bandera extendida sobre la manta que cubría su maltrecho cuerpo.

Algunas correcciones realizadas en los informes originales, expedidos de forma discreta mientras la soldado Lynch se recuperaba, disiparon este drama-

tismo inicial. Al parecer, había recibido un golpe que la dejó inconsciente al inicio de la emboscada por lo que, por ejemplo, nunca llegó a disparar y cuando las Fuerzas Especiales entraron en el hospital, los únicos iraquíes que había en escena eran médicos y enfermeras. Aun así, su terrible experiencia causó gran conmoción, y fue narrada en una película y en una biografía superventas. Muchos se han emocionado con su historia, pero pocos reparan (o ni siquiera saben) en el motivo principal que la llevó a Nasiriya. Era, por supuesto, una joven patriota, pero con una motivación especial para tomar las armas, una motivación que bien podría parecer extraña en otros lugares y en otros tiempos: quería ser maestra en un jardín de infancia. Un trabajo educando niños de cinco años de edad en una escuela pública era una perspectiva tentadora en comparación con las demás alternativas; era una carrera digna y agradable con un sueldo fijo. Pero para convertirse en maestra en un jardín de infancia, Jessica tenía que ir a la universidad. Y su camino hacia la universidad requería de un desvío hacia Irak, para poder optar a los beneficios educativos de los militares que venían junto con el M-16.[1]

LA QUEJA DE LOS ROBERTSON: Los Estados Unidos habían sido muy generosos con la familia Robertson –ganaron una fortuna con su cadena de supermercados A&P– y ellos querían darles algo a cambio. En 1961, Charles y Marie Robertson donaron 35 millones de dólares en valores de A&P a la Universidad de Princeton para establecer «una escuela de posgrado donde los hombres y mujeres dedicados al servicio público pudieran formarse para hacer carrera en el Gobierno».[2] El obsequio, el más grande jamás otorgado a una universidad de los Estados Unidos, permitió a Princeton inaugurar la Woodrow Wilson School of Public and International Affairs [Escuela Woodrow Wilson de Asuntos Públicos e Internacionales], contratar a distinguidos académicos, ubicarla en un bonito edificio y seleccionar cuidadosamente a los candidatos más prometedores de entre una inmensa cantidad de solicitantes que querían prepararse para el servicio público.

Treinta años más tarde, el valor de la dotación de los Robertson se había disparado a 525 millones de dólares, incluso después de desembolsar más de 200 millones en gastos de gestión de la Woodrow Wilson School. La escuela de gestión pública de Princeton había consolidado su reputación como líder mundial, contando con un profesorado estelar y un cuerpo estudiantil extraído de los niveles superiores de las mejores universidades, con la Fundación Robertson costeando su matrícula. Solo había una nota discordante: pocos de estos jóvenes tan preparados, una vez terminada su espléndida educación, acababan trabajando para el Gobierno. William Robertson (el hijo de Charles y Marie) denunció que «estos chavales están rechazando trabajos en la administración pública» y se quejó de que Princeton no estaba cumpliendo con la misión que había

motivado el regalo de sus padres.[3] La familia Robertson reunió a un equipo de abogados e informó a Princeton de que querían recuperar su dinero.

LA DEMANDA DE LA SEÑORA PEYTON: Monica Peyton no era mucho mayor que Jessica Lynch, ni mucho más próspera, cuando empezó a trabajar para la Government Printing Office (GPO) [Servicio de Publicaciones del Gobierno]. Peyton se pasó diez años realizando trabajos no cualificados, ocupando puestos de trabajo de la parte inferior de la escala funcionarial y contribuyendo a generar publicaciones federales. Fue entonces cuando llegó su gran oportunidad: fue elegida para un programa de formación que la conduciría a una carrera como Government Proofreader [editora de mesa del gobierno], con una nómina fija de clase media. Pero cuando se puso a aprender los detalles del oficio, el destino le envió un jefe grosero y vengativo. El supervisor de Peyton la molestaba con comentarios lascivos sobre su anatomía y más adelante, cuando presentó una queja, dedicó con sumo éxito todos sus esfuerzos para hacerle la vida imposible.

El acoso continuado y las malévolas maniobras burocráticas del supervisor hicieron que Peyton abandonara el programa de formación y que demandara, poco después, a la GPO. Todos los relacionados con la demanda, que finalmente llegó a un tribunal federal de apelaciones, coincidieron en que Monica Peyton había recibido un trato abominable, y el GPO no trató de negar el acoso laboral. Cuando la demanda fue revisada en el tribunal de distrito de Washington, D.C., el jurado le otorgó 482.000 dólares como compensación por el ambiente de trabajo hostil que había soportado. Pero tanto el jurado como el tribunal miraron al futuro, así como al pasado, al sopesar el daño hecho a la señora Peyton. Ambos coincidieron en que la demandante había perdido una «ocasión óptima y sin precedentes para conseguir una vida acomodada». Teniendo en cuenta que sería «imprudente» pedir que fuese contratada de nuevo por un empleador que la había tratado tan mal, el tribunal ordenó al GPO que la compensase por la brecha existente entre sus expectativas perdidas como Government Proofreader y su trabajo actual en el mercado editorial, en el que terminó después de salir de la GPO. El tribunal ordenó un pago único de 378.000 dólares para compensar la diferencia entre una trayectoria en el GPO y el plan B de Peyton en el sector privado.[4]

EL DILEMA DE LOS INSTITUTOS NACIONALES DE SALUD: Los Institutos Nacionales de Salud (NIH, en sus siglas en inglés) son veintisiete centros federales de investigación dedicados al estudio de enfermedades como el SIDA, el cáncer, o afecciones coronarias y mentales y, en última instancia, a la mejora de las condiciones de vida de los enfermos. Con una dotación presupuestaria que supera los 25.000 millones de dólares, los NIH son destinatarios de casi la

mitad de todo el gasto federal en investigación y desarrollo y son, por consenso general, los actuales campeones del mundo en la lucha contra estas enfermedades.[5] Sus laboratorios en los alrededores de Washington lideran la investigación de vanguardia y los NIH catalizan la ciencia más avanzada a nivel nacional a través de sus donaciones a facultades de medicina y otras instituciones de investigación.

En 2004 estalló un pequeño escándalo en relación a los salarios que los NIH estaban pagando a sus directivos. Los NIH habían desarrollado una gran habilidad para detectar y explotar las fisuras de la normativa federal de sueldos y salarios, ofreciendo «incentivos de retención» y otros suplementos, que elevaban las remuneraciones globales de esos directivos por encima de lo permitido en la administración. Los críticos del Congreso y otras instituciones presentaron informes demostrando que los directores de los NIH recibían sueldos anuales que oscilaban entre los 142.500 y los 293.750 dólares, lo que era más (a veces mucho más) de lo que se pagaba a los miembros del Congreso, los magistrados del Tribunal Supremo, los Secretarios del Gabinete y otras personas de rango muy superior en la jerarquía federal; cuantía que era también notoriamente superior al salario medio de los estadounidenses.[6] Se pagaba, sin lugar a dudas, demasiado a los directores de los NIH. Otros testigos, sin embargo, hicieron hincapié en la imperiosa necesidad que tenían los NIH, que son puntos de apoyo cruciales en la agenda de salud de Estados Unidos, de contratar a expertos médicos capaces de dirigir las campañas de investigación de la forma más prometedora. Los NIH tenían grandes dificultades para contratar y mantener a los mejores talentos ya que, esos salarios que causaban la ira del Congreso, eran tan sólo un poco más de la mitad de lo que estos científicos de alta cualificación podrían esperar si dejaban el puesto en los NIH por trabajos equivalentes en el sector privado.[7] Se pagaba, sin lugar a dudas, demasiado poco a los directores de los NIH.

Estas historias dispares comparten un trasfondo común. Las instituciones públicas se han desconectado del resto de la economía del país de una forma compleja, significativa y en absoluto saludable.

## UNA ISLA EN MEDIO DEL OCÉANO

Lo que ahora llamamos la isla de Bali era, hace muy poco tiempo, un apéndice del continente asiático. Durante el Pleistoceno, hace unos 12.000 años, el hoy conocido como Archipiélago Malayo (con Bali cerca de su extremo) formó una península montañosa que dibujaba una curva en el extremo sur del continente. Los animales del sur de Asia –osos y leopardos, rinocerontes y tigres,

elefantes y cerdos salvajes– reinaron con un dominio ininterrumpido desde el extremo norte de su área de distribución ecológica hasta la parte inferior de ésta península.

Después, el mundo cambió. La tierra se calentó unos grados, escasos pero cruciales, en una de las periódicas oscilaciones climáticas que hacen que las edades de hielo vayan y vengan; y los glaciares y las capas de hielo polar comenzaron a derretirse. El agua fluyó hacia los mares en cantidad suficiente, con el tiempo, como para hacer unos pocos cientos de metros más profundos los océanos del planeta. Los valles de la península se transformaron en fondos marinos y los picos se convirtieron en islas. Entre las islas más pequeñas estaba Bali. Cuando las aguas se elevaron, los animales en Bali se separaron de sus compañeros en la parte continental y se apartaron de la mayor parte de su hábitat. La mayoría de las especies se extinguieron. Otras evolucionaron, amoldándose para adaptarse a las circunstancias particulares de su aislada existencia. En 1856, cuando el naturalista Alfred Russel Wallace desembarcó para estudiar la vida en la isla, las especies en Bali habían evolucionado de forma escasa y extraña.[8]

Algo semejante le ha sucedido al sector público de los Estados Unidos aproximadamente durante la última generación. Se ha abierto una brecha entre el mundo del trabajo público y el resto de la economía estadounidense. Esta diferencia no es el resultado de un conjunto coherente, ni siquiera consciente, de decisiones políticas. En su mayor parte es debido a fuerzas económicas a las que la política afecta poco o indirectamente o nada en absoluto, y también debido a los efectos secundarios generados por decisiones tomadas (o no tomadas) para abordar cuestiones sin relación alguna con este asunto. La segregación de los mundos laborales (público y privado) ha sido gradual, en gran medida por accidente y, al igual que otras transformaciones graduales, poco advertidas y por lo tanto menos entendidas de lo que podrían sugerir sus importantes consecuencias.

Describir con precisión la dinámica que ha llevado a este aislamiento, así como explorar sus implicaciones, constituye el objeto de este libro, aunque los elementos fundamentales son fáciles de explicar: a mediados de la década de 1970 empezó a disminuir la larga tendencia de posguerra de prosperidad compartida. Lentamente al principio y a más velocidad más adelante, divergieron las perspectivas para los trabajadores estadounidenses. Aquellos dotados de inteligencia innata, educación, ambición y suerte descubrieron oportunidades cada vez más amplias y recompensas cada vez mayores. A medida que la economía se volvía más global, más diversificada, más sofisticada, más compleja tecnológicamente e inundada de información, algunos trabajadores se elevaron hacia

lo más alto. Otros se quedaron atrás. Las leyes, las instituciones y las normas que habían delimitado los altibajos de la vida laboral se difuminaron. La desigualdad aumentó mediante los ciclos de auge y caída, hasta que en los primeros años del siglo XXI la distancia económica que separaba a los estadounidenses era más grande de lo que había sido nunca. El empleo se convirtió en un juego con apuestas cada vez más y más altas y los estadounidenses aprendieron a apostar fuerte. Dejaron de dedicar más horas a la semana y más gasto de energía y de pasión a sus vidas y las invirtieron en el trabajo. Los ganadores ganan a lo grande; los perdedores caen hasta el fondo. Estas son las reglas que imperan en la actualidad.

Sin embargo, no sucedió lo mismo en la administración pública. El sector público actual no sufrió la mayor parte de la transformación experimentada por el resto del mercado laboral. Las relaciones laborales con el Gobierno, para bien y para mal, suelen funcionar bajo las normas que definían la economía de la clase media en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. El riesgo se mitiga. También la oportunidad. Los salarios de los de arriba no son tan diferentes de los de abajo. Casi todos los trabajadores, desde los porteros a los gobernadores, tienen salarios de clase media. Los sindicatos prosperan. El cambio es gradual. Los despidos son escasos. Los ascensos llegan lentamente. La labor del dinero –como motivación y como símbolo– se relativiza.

Algunos trabajadores –para los que este mundo del trabajo público es más cómodo que la alternativa privada actual– salen en búsqueda de empleos en la administración y se aferran a ellos. Otro tipo de trabajadores encuentran el mundo del sector público aburrido y desincentivador y optan por el sector privado. Algunos analistas creen que el mundo de los negocios le ha dado la espalda a un equilibrio sano, incumpliendo un contrato social difuso pero vital. Otros alegan que el sector público se ha quedado atrás tontamente, mientras el sector privado explora con vigor nuevos senderos de eficacia y oportunidad. Profundizaremos más adelante en algunos de estos debates, pero el punto esencial, por ahora, no es decidir cuál de estos universos laborales es mejor y cuál peor, sino reconocer que son diferentes.

Esto no tendría importancia, o no importaría tanto, si los enclaves aislados fuesen pequeños y autónomos. Asia puede vivir sin Bali. Estados Unidos puede gestionar la tendencia de iglesias, comunas, o granjas familiares, que suelen tratar a los trabajadores de formas que se apartan de la norma nacional. Pero el sector público constituye una gran parte de la economía y está íntimamente entrelazado con el resto de ella. La acción de gobierno nos involucra a todos, incluso si nunca hemos cobrado un sueldo público. Dado que los estadounidenses quieren

un Gobierno competente, las personas que trabajan en él deben ser buenas en lo que hacen. Dado que los estadounidenses quieren un Gobierno ahorrador, las personas que trabajan en él no deben ser más, ni estar mejor pagadas, que lo que se requiere para efectuar el trabajo. Dado que los estadounidenses quieren un Gobierno eficaz, los trabajadores gubernamentales deben estar motivados para encontrar las mejores formas de hacer cada tarea, incluso si esto implica un número menor de trabajadores gubernamentales. Dado que los estadounidenses quieren un Gobierno justo, las sanciones y recompensas de los trabajos gubernamentales deben adecuarse a lo que se entiende convencionalmente como correcto. El aislamiento del sector público hace todo esto mucho más difícil. Se puede imaginar un porvenir de la acción gubernamental desde dos perspectivas totalmente diferentes. En una de ellas, las dos economías separadas de Estados Unidos vuelven a conectar: ya sea porque el sector público ceda a las normas comerciales actuales sobre cómo deben ser tratadas y pagadas las personas, ya sea porque el sector privado deshaga su transformación de la vida laboral, ya sea por algún punto intermedio. Las dificultades para forjar esta convergencia, en cualquiera de sus variantes, son considerables.

En el otro supuesto, el trabajo gubernamental sigue siendo una isla aparte. Si este es el futuro que vamos a heredar, debemos o bien improvisar maneras de lidiar con una economía segregada, o bien aceptar que la brecha entre el desempeño gubernamental y las expectativas legítimas de los ciudadanos seguirá abriéndose. Este libro pretende aclarar dónde estamos y cómo hemos llegado hasta aquí, para informar y estimular conversaciones más amplias sobre hacia dónde queremos ir así como sugerir algunas opciones mejores que la elección binaria entre dos universos laborales.

Vamos a comenzar por un recorrido rápido por el terreno sorprendentemente oscuro del empleo en el sector público.

## DESCRIPCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO

Muchas personas reciben un salario público. De hecho, un recuento oficial reciente puso de manifiesto la existencia de 23 millones de trabajadores vinculados al sector público estadounidense, es decir que los empleados públicos representan aproximadamente el 8% de la población estadounidense. Esta proporción ha sido notablemente estable desde 1975, oscilando entre la guerra y la paz, el auge y la crisis, la exuberante iniciativa gubernamental y los reticentes recortes. Alrededor de un 8% durante la dudosa administración activista del presidente

Gerald Ford. Alrededor de un 8% cuando el presidente Bill Clinton declaró: «la era del gran Gobierno ha terminado». Y alrededor de un 8% en 2005.

Pero esta estabilidad aparente esconde una complicada historia sobre la escala y la estructura del sector público. Para entender el presente, el pasado reciente y muy probablemente el futuro de la función pública, es importante reconocer que el protagonismo del Distrito de Columbia como símbolo gubernamental está muy lejos de la realidad. Preguntemos a un estadounidense por el Gobierno y habrá muchas posibilidades de que la primera imagen que le venga a la mente sea un «burócrata de Washington», un señor con camisa blanca en un enorme edificio de oficinas construido en un estilo que consigue ser tan grandilocuente como monótono. Algunas personas –aquellas especialmente inclinadas hacia una visión gubernamental más amable– pueden imaginarse a este burócrata centrado en una misión misteriosa pero vital de seguridad nacional, o protección del medio ambiente, o seguridad aeronáutica. Otros son más propensos a imaginar a un oportunista lento barajando papeles.

Aquí lo interesante no son los detalles discrepantes de este arquetipo estadounidense, sino el hecho de que es extremadamente poco representativo. Menos de 150.000 personas en 2002 –bastante menos del 1% del total del trabajo público– eran funcionarios oficinistas con sede en Washington.[9] La mayoría de los empleados federales trabajan fuera de la capital (patrullando fronteras, gestionando parques, haciendo el seguimiento de astronaves, inspeccionando alimentos) y el total nacional de los trabajadores federales constituye una decidida minoría en el empleo público. El número de estadounidenses que trabajan como funcionarios públicos federales (alrededor de 1,9 millones) es en realidad menor que aquellos que cumplen condena en prisión (unos 2,2 millones).[10] Por lo tanto, Bill Clinton pudo presumir honestamente de fuertes reducciones en los empleos federales, pero sin que esto repercutiera en el porcentaje de la población que trabajaba en la administración. George W. Bush pudo presidir una expansión económica igual de fuerte y verla casi desaparecer debido a un redondeo erróneo del total de los trabajadores gubernamentales.

El porcentaje de empleo público sobre el total de la población es un punto de referencia estándar en la retórica política, y una respuesta importante a algunas preguntas. Pero no es un buen indicador del peso gubernamental en el mundo laboral. Entre los más de 300 millones de personas que viven en los Estados Unidos, hay una gran cantidad que son tan jóvenes o tan viejos, o están tan enfermos o tan ocupados con tareas mal pagadas, que no van a trabajar ni para el Gobierno ni para nadie más. Hay muchos inmigrantes que no tienen la ciu-

dadanía, y por tanto no son aptos para la mayoría de trabajos gubernamentales (y un número incontable de inmigrantes ilegales que se enfrentan a las mismas restricciones).

Un dato más relevante para calibrar la nómina pública es el relativo al empleo total. Desde 1975 se han producido algunos cambios en este aspecto, aunque todavía no hay nada que coincida con el ruido y la furia de los discursos sobre la urgencia de nuevos programas o sobre el control del gasto público. La tendencia está clara, aunque esté marcada por unos cuantos giros aquí y allá: el Gobierno ha perdido terreno como empleador. En 1975 el sector público representó más del 22% de todos los puestos de trabajo. A principios del siglo XXI, alrededor del 17%. Si bien esto puede parecer un descenso menor, para que el trabajo público destacase en el mercado de trabajo (como ya lo hizo antiguamente) tendría que haber 6,2 millones de empleos públicos más de los que hay. Esto equivale a cuadruplicar las fuerzas armadas, o duplicar el sector civil federal (incluyendo las oficinas de correos), o todos los trabajadores estatales más una porción del Gobierno local. Los trabajos gubernamentales no son tan habituales como solían ser.

Esto no se debe, sin embargo, a que el Gobierno haya perdido trabajadores durante la última generación. A excepción de ligeras caídas en 1981 y 1982, el número de personas en la nómina pública ha crecido anualmente desde 1975. El incremento medio ha sido suficiente como para añadir un nuevo Servicio Postal a Estados Unidos cada cuatro años. El empleo gubernamental ha crecido, pero hay otro que ha crecido aún más rápido. Los cambios del mercado laboral tanto en la oferta como en la demanda han impulsado el aumento de los trabajadores del sector privado. Al comienzo del siglo XXI, alrededor del 45% de la población de los Estados Unidos tenía un trabajo remunerado no agrícola (el resto eran niños, jubilados, discapacitados, estudiantes, campesinos, amas de casa, presos, etc.). Una generación antes esta cifra era del 35%. Entre esos años se unió al colectivo de trabajadores un 10% adicional de la población. Esto fue en gran medida resultado del acceso femenino al empleo remunerado, debido a los cambios culturales de finales del siglo XX. La inmigración también aumentó y las personas que abandonan sus países de origen para vivir en los Estados Unidos suelen tener una pasión especial por el trabajo. El crecimiento del empleo en general también refleja lo que a fin de cuentas era un clima económico benigno durante las décadas de 1980 y l990, que fueron buenos años en general para formar parte de la población activa. La mayor parte de este crecimiento, dentro de esta tendencia generalizada de caída en la tasa de empleo público, reflejaba una disminución inusual en el número total de empleos (en las deflaciones de 1983 y 2002, por ejemplo) en vez de un crecimiento inusual de los trabajos gubernamentales. Así que a

pesar de que el empleo se incrementó en más de 6 millones de trabajadores entre 1975 y 2005, y la nómina pública mantuvo su peso relativo frente a la población estadounidense, el sector público perdió más de una quinta parte de su participación en el empleo total.

Esto completa el esbozo de la envergadura económica gubernamental. A continuación, pasaremos a las líneas generales de su estructura.

Las administraciones pequeñas tienen un gran peso en el sistema de gobierno estadounidense. Ciudades, pueblos, entidades municipales y otras jurisdicciones locales representan el 60% del empleo público. Los cincuenta estados (y también, aunque en menor medida, el Distrito de Columbia y otros entes jurisdiccionales) suman un 22%. Y el sector federal, que parece tan grande en la imagen popular del Gobierno, aparece en última posición con poco más del 18% del total. (Si se cuentan sólo los empleos públicos –excluyendo militares y oficinas de correos– la parte federal está muy por debajo del 10%).

El predominio de los Gobiernos locales no es sorprendente y viene de lejos. La mayoría de las tareas públicas que requieren una gran cantidad de trabajo –docencia, policía, cuidado de parques y calles– se hacen, como deben hacerse, sobre el terreno. Los puestos de trabajo locales en 1955 ya eran más de la mitad del total (1955 es el primer año en el que la Oficina de Estadísticas Laborales puede proporcionar datos cotejables en los tres niveles) y dominaron el sector público antes de la mitad del siglo XX. Pero el aumento relativo de los estados es algo más reciente. En 1955 había casi el doble de trabajadores federales civiles que de trabajadores estatales. Por entonces las nóminas estatales comenzaron a crecer, mientras que la nómina federal quedó paralizada. Parte de esto se debe al abuso de las llamadas «subvenciones intergubernamentales» procedentes de Washington. En la época de la *Great Society*, se comenzó a utilizar el dinero federal para pagar al personal estatal y local, debido entre otras cosas al crecimiento y a la importancia de los intentos por mejorar la educación estatal. Y parte de ello marcó una etapa en el interminable debate en los Estados Unidos sobre el equilibrio adecuado entre la nación y el Estado en su flexible sistema federal.[11] En 1972 el empleo estatal había superado el empleo federal civil. Y en el año 2002 los dos sectores habían cambiado posiciones en comparación con 1955: los trabajadores estatales eran aproximadamente el doble que los trabajadores federales.

¿Qué hacen todas estas personas? Esta pregunta se responde fácilmente, al menos en términos aproximados. Cada cinco años, la Oficina del Censo recoge una relación detallada de la cantidad de personas que participan en cada trabajo civil en todos los niveles del Gobierno; los datos completos están disponibles para el año 2001. Si combinamos esto con las estadísticas del Departamento de

Defensa sobre la estructura de las fuerzas armadas, obtenemos un cómputo de trabajos gubernamentales por funciones. Ahora bien, explotar esta mina de información conllevaría una pérdida drástica de lectores antes de que terminasen el primer capítulo de este libro –no todo el mundo anhela saber que 8.807 personas trabajan en licorerías estatales– así que se anima a que aquellos con sed de detalles a que consulten las fuentes en las notas finales.[12] Para todos los demás, lo mejor es agrupar las treinta y seis funciones separándolas en siete grandes categorías, además de un cajón de sastre:[13]

- **Educación.** Agrupa a maestros en las escuelas locales primarias y secundarias, profesores de colegios y universidades estatales, personal de apoyo al completo (desde porteros y conductores de autobuses hasta directores y rectores) en universidades estatales y escuelas locales, funcionarios y administradores de educación federal y personas que trabajan en las bibliotecas en los tres niveles de Gobierno.

- **Justicia y Seguridad.** Incluye a la policía, los bomberos y otras personas que prestan servicios de protección; jueces, fiscales, funcionarios de justicia, taquígrafos judiciales y todos aquellos que tengan algún papel en el sistema judicial, así como aquellos que trabajan en prisiones y cárceles.

- **Salud y Bienestar.** Abarca a personas que trabajan en hospitales públicos, departamentos de salud, organismos de asistencia social y organizaciones de seguridad social.

- **Infraestructuras** es una amplia categoría de puestos de trabajo en producción y suministro público de agua, gas y electricidad; autopistas y carreteras; transporte aéreo y acuático; parques, ocio y vivienda; recursos naturales e instalaciones de gestión de residuos.

- **Defensa** incluye a los ciudadanos civiles involucrados en seguridad nacional o relaciones internacionales, junto con personas en servicio activo en el Ejército, la Armada, la Infantería de Marina y la Fuerza Aérea.

- **Administración** incluye al grupo de trabajadores financieros y otros trabajos administrativos.

- **Servicio postal.** Se explica solo.

- **Todo lo demás** cubre, aproximadamente, los 676.000 trabajadores del Gobierno que la Oficina del Censo no puede ubicar en cualquiera de sus categorías funcionales (incluyendo a esas 8.807 personas que trabajan en licorerías estatales).

Para un resumen de la historia, ver tabla 1.1.

**Tabla 1.1.** Empleo público en 2001

| | Número | Cuota (en porcentaje) |
|---|---|---|
| Educación | 10.100.000 | 2,71 |
| Justicia y seguridad | 2.700.000 | 2,57 |
| Salud y bienestar | 2.500.000 | 3,46 |
| Infraestructura | 2.400.000 | 2,44 |
| Defensa | 2.100.000 | 2,38 |
| Administración | 1.000.000 | 2,84 |
| Servicio postal | 860.000 | 2,48 |
| Resto | 700.000 | 3,08 |

*Fuente:* Página web de la Oficina del Censo (http://www.census.gov/govs) y Active Duty Military Personnel Strength Levels del Departamento de Defensa (http://webl.whs.osd.mil/mmid/military/ms9.pdf), consultado en junio de 2006.

Un buen número de estadounidenses, incluyendo a los expertos sobre el Gobierno, perderían una apuesta sobre la magnitud relativa de estas categorías. Todos sabemos que hay una gran cantidad de escuelas públicas que deben ser atendidas, pero la inmensidad de trabajadores en educación –cinco veces más que los de defensa– es particularmente sorprendente. Los maestros, directores, asistentes de aula y otras personas que participan como docentes de forma directa en escuelas primarias, intermedias y secundarias, casi todas en el ámbito local, constituyen cerca de la mitad de los 10 millones de trabajadores en educación. También hay casi un millón de profesores en colegios y universidades públicas, la mayoría cobrando sus nóminas de los estados. Más de 4 millones de personas tienen trabajos gubernamentales en educación, pero no desempeñan ningún papel en las aulas, incluyendo a los 2,3 millones de trabajadores no dedicados a la docencia en educación local y los 1,7 millones a nivel estatal. Redondeando mal, encontramos a unas 11.000 personas que desarrollan su trabajo en educación en el Gobierno federal, sobre todo redactando reglas y firmando cheques.

Los diferentes puestos de trabajo gubernamentales (como sugeriría la lógica) se distribuyen desigualmente entre los tres niveles del sector público. Más de la mitad del colectivo laboral federal está involucrado en defensa, y más de una quinta parte trabaja entregando el correo, labores que desaparecen en la

categoría «otros» en el Gobierno estatal y local. Es totalmente predecible que el 58% de los trabajadores del Gobierno local tenga un trabajo en educación; pero tal vez es más sorprendente todavía que el 47% de los trabajadores del estado también lo tenga. Otras categorías importantes de trabajadores locales son la policía (6% del total), empleados de hospital (4%), administración central (3%) y el cuerpo de bomberos (3%). A nivel estatal, además de la educación, hay grupos de trabajo en prisiones (10%), hospitales (9%), carreteras (alrededor del 5%), bienestar público (5%), salud pública (alrededor del 4%), administración financiera (alrededor del 4%), recursos naturales (alrededor del 3%) y sistema legal (alrededor del 3%). El Gobierno federal dedica alrededor del 5% de sus trabajadores a puestos de trabajo que se ocupan de los recursos naturales, el 4% de los hospitales (en su mayoría de veteranos militares) y el 3% a la salud, administración financiera y cumplimiento de la ley, respectivamente. El resto de las personas se distribuyen en diversas categorías de empleo; ninguna otra actividad representa un 3% de los trabajadores.

Sería interesante ver cómo la distribución de puestos en el Gobierno, en cada una de las treinta y seis categorías, ha cambiado a lo largo del tiempo. Pero la Oficina del Censo solo recoge éstos datos cada cinco años y recaba la información del mismo modo desde 1997. Afortunadamente, el Departamento de Trabajo tiene su propio cómputo anual de empleo público, muy anterior, aunque las categorías son más generales. En lugar de treinta y seis funciones, esta fuente de datos divide los trabajos gubernamentales en grandes grupos: trabajadores del Gobierno local involucrados en la educación; otros trabajadores del Gobierno local; trabajadores del Gobierno estatal involucrados en educación; otros trabajadores del Gobierno estatal; funcionarios federales; trabajadores de correos; y (con fuente diferente) miembros de las fuerzas armadas en servicio activo.[14]

Consultar las cifras del Departamento de Trabajo muestra que la plantilla total de trabajadores gubernamentales creció en más de 6 millones de personas entre 1975 y 2005. No es demasiado sorprendente: hemos crecido como país desde mediados de la década de 1970. La población de los Estados Unidos creció un 37% de 1975 a 2005. El número de empleos en el Gobierno creció proporcionalmente y la tasa de trabajadores gubernamentales sobre el total de la población terminó el período aproximadamente donde lo comenzó (7,87% en 1975 y 7,83% en 2005). Pero el crecimiento ha sido muy desigual, como muestra la tabla 1.2.

Los empleos relacionados con la educación han aumentado considerablemente tanto a nivel local como estatal. También han proliferado otros empleos estatales y locales, aunque en cifras algo menos impresionantes. Los trabajadores del servicio postal han aumentado modestamente durante estos treinta años,

mientras que otras labores federales han disminuido: los empleos civiles en un 11% y los empleos militares en una tercera parte.

**Tabla 1.2.** Miles de empleados públicos

| | 1975 | 2005 | Variación | Variación porcentual |
|---|---|---|---|---|
| Administración local - Trabajos en educación | 4.722 | 7.864 | 3.142 | 67 |
| Administración local - Otros puestos | 4.036 | 6.194 | 2.158 | 54 |
| Administración estatal - Trabajos en educación | 1.323 | 2.250 | 987 | 70 |
| Administración estatal - Otros puestos | 1.857 | 2.771 | 414 | 22 |
| Servicio postal | 699 | 773 | 74 | 11 |
| Administración Federal - Otros puestos civiles | 2.183 | 1.951 | –232 | –11 |
| Fuerzas armadas | 2.164 | 1.436 | –728 | –54 |

*Fuente:* National Employment, Hours and Earnings Survey Program de la Oficina de Estadísticas Laborales (mayo de 2006) y la Office of Management and Budget, Budget of the United States Government, ejercicio fiscal 2007, Tabla histórica 17.5.

Los aumentos más grandes se han producido en puestos de trabajo relacionados con la educación. Los trabajadores locales en educación eran más del 2% de la población en 1975, proporción que varió un poco a mediados de la década de 1980, y después comenzó una subida constante hasta el 2,7% en el año 2002. En otras palabras: uno de cada treinta y siete estadounidenses desempeña un trabajo en educación para el Gobierno local. La demografía –el hecho de que los niños en edad escolar constituyan una porción de la población que varía con el tiempo– explica una parte, pero no la totalidad, de este crecimiento en el colectivo de empleados en educación. Es cierto que los nacidos en la generación del *baby-boom* inundaron las escuelas primarias y secundarias locales durante este tiempo, y es cierto también el aumento de la inmigración. Pero la matriculación en escuelas públicas era solo un 5% mayor en 2002 de lo que había sido en 1975, mientras que los trabajos locales en educación aumentaron doce veces más. Algunas cuestiones particulares en torno a la educación se examinarán más adelante, pero por ahora basta señalar que este aumento desproporcionado del personal escolar tiene algo que ver con el tamaño decreciente de las clases (el número promedio de alumnos por maestro se redujo de veinte a unos quince durante este período), debido a la demanda creciente de especialistas, auxiliares y demás personal docente, a una fracción creciente (del 53% al 58%) de no-

docentes con nóminas de educación y al éxito de los sindicatos que lucharon contra las amenazas sobre los trabajos en educación tanto dentro como (no por ello menos importante) fuera del aula.[15]

Una historia similar se desarrolla a nivel estatal. Los trabajadores en educación del Gobierno de los estados empezaron siendo una proporción mucho menor de la población que la de los funcionarios o los soldados, y terminaron siendo muchos más que ellos. Parte de la explicación es, aquí también, demográfica. Los estados se especializan en enseñanza superior, y a medida que el *baby-boom* finalizó sus estudios en las escuelas locales el aumento de la población se trasladó a la universidad. Sin embargo, el aumento de graduados de secundaria que acaba yendo a la universidad es un factor más determinante. La gran cantidad de jóvenes, procedentes en su mayoría de familias humildes, cuyos homólogos (una generación anterior) no fueron a la universidad, eran especialmente propensos a elegir para sus hijos una educación estatal en lugar de instituciones privadas. La inscripción en colegios y universidades públicas aumentó un 25% en las dos décadas posteriores a 1975.[16] El torrente de nuevos alumnos, junto con las presiones para mantener y aumentar la calidad de la oferta de las escuelas estatales, dio lugar a un aumento de la contratación de profesores, administradores, entrenadores de fútbol, conserjes, trabajadores de las cafeterías y encargados de mantenimiento.

* * *

Estas personas trabajan para nosotros. La calidad de nuestras vidas –cuán seguros estamos, cuán precisos somos, cómo de bien defendemos nuestro sueño de tener unos Estados Unidos mejores en los años venideros– depende de lo bien que hagan su trabajo. El peso de nuestros impuestos depende de cuántas personas estén empleadas y la forma en que se les paga. Queremos hacer lo correcto, por su bien, y queremos que ellos hagan bien su trabajo, por el nuestro. Lo bien que escojamos a las personas adecuadas para el trabajo gubernamental, cómo las motivemos para actuar a favor de nuestro interés, y lo bien que definamos sus puestos de trabajo para que cubran las necesidades y los valores de los Estados Unidos, dará forma, y no en pequeña medida, al tipo de país en que nos iremos convirtiendo a medida que se desarrolla la historia. Y ahora mismo no lo estamos haciendo demasiado bien.

El siguiente capítulo describe un obstáculo tremendo para un enfoque justo y sensato del trabajo gubernamental: la evolución de la economía privada hacia una apuesta fuerte y muy diferente de la forma que solía tener el trabajo privado y que el empleo público sigue teniendo. Dibuja un mapa de la isla que viene a ser la labor del Gobierno para esclarecer causas y consecuencias de su creciente

distanciamiento del resto de la economía estadounidense. La última sección del capítulo 2 (junto con su apéndice) se centra en los problemas acuciantes sobre cómo definir la «justicia» en los trabajos gubernamentales y cómo medir las diferencias sobre cómo tratan los empleadores públicos y privados a sus trabajadores. El capítulo 3 explora cómo el Gobierno se ha convertido en un «puerto seguro» para millones de trabajadores en Estados Unidos en un clima económico hostil. El capítulo 4 examina el lado contrario de este fenómeno donde se recoge cómo el sector público ha visto mermado su atractivo para aquellos ciudadanos más favorecidos por el destino. El capítulo 5 comienza con una imagen general de la tendencia transformadora que ha remodelado gran parte del sector privado, pero ha olvidado lo público, y muestra luego cómo el aislamiento gubernamental distorsiona la transformación del sector público de manera que pone en peligro tanto la eficiencia como la legitimidad de las misiones públicas. Y el capítulo final despliega las decisiones difíciles a las que nos enfrentamos en los Estados Unidos debido a la relación del Gobierno con un mercado laboral más amplio.